

Die französische Verfassungsreform vom 7. Dezember 1954

Hans Ballreich

Durch Verfassungsgesetz vom 7. Dezember 1954¹⁾ wurden elf von insgesamt 106 Artikeln der französischen Verfassung geändert. Damit hat ein Verfahren seinen Abschluß gefunden, das sich vier Jahre hingezogen hat und in dessen Verlauf man wiederholt meinen konnte, daß es nicht zum Ziel führen werde.

Als sich 1946 eine geringe Mehrheit des Volkes für die neue Verfassung erklärte²⁾, glaubten wohl auch von den Befürwortern nur wenige, daß man eine dauerhafte Grundordnung des Staates geschaffen habe. Dafür war die Zahl der zu lösenden Probleme zu groß. Es kam nach 1945 vor allem darauf an, durch eine schnelle Verfassunggebung die Entwicklung Frankreichs zu einem Exekutivstaat, den Übergang der Macht auf eine Partei oder eine Person zu verhindern. Es galt, das Verhältnis zu den überseeischen Gebieten nach dem Niedergang der Kolonialidee neu zu ordnen, die Regierungsinstabilität (*instabilité*) zu überwinden, die in den großen Verbänden liegenden Kräfte politisch zu aktivieren und sie an den Staat heranzuführen u. a. m. Die Notwendigkeit einer baldigen Reform zeichnete sich unmittelbar nach dem Inkrafttreten ab.

Es ist eigentümlich, daß man trotz des erkannten transitorischen Charakters jedenfalls von Teilen der Verfassung vom 27. Oktober 1946 durch

¹⁾ Loi constitutionnelle du 7 décembre 1954 tendant à la revision des articles 7 (addition), 9 (1^{er} et 2^e alinéas), 11 (1^{er} alinéa), 12, 14 (2^e et 3^e alinéas), 20, 22 (1^{re} phrase), 45 (2^e, 3^e et 4^e alinéas), 49 (2^e et 3^e alinéas), 50 (2^e alinéa) et 52 (1^{er} et 2^e alinéas) de la Constitution. Journal Officiel, Lois et Décrets, 54 - 11 440.

²⁾ Es stimmten 9 297 470 Abstimmungsberechtigte für die Verfassung, 8 165 459 dagegen und mehrere Millionen enthielten sich der Stimme.

Art. 90³⁾ das Änderungsverfahren recht kompliziert gestaltete. Das wurde in den vergangenen Jahren so deutlich, daß bereits jetzt gewiß ist, daß das Änderungsverfahren selbst Gegenstand der nächsten Verfassungsreform sein wird, die als »zweiter Zug« bereits während des laufenden ersten Reformversuchs gefordert wurde⁴⁾. Dabei wird dann wohl auch zu überlegen sein, ob es sinnvoll ist, bei starren Verfassungen am hergebrachten Prinzip der einheitlichen Erschwerung des Änderungsverfahrens festzuhalten, oder ob nicht eine Differenzierung der Änderungsvorschriften nach der Wertigkeit der Verfassungsnormen für die politische Grundordnung angebracht ist.

Gemäß Art. 90 wird das Änderungsverfahren durch eine Resolution eingeleitet, die von der Nationalversammlung und vom Rat der Republik mit absoluter Mehrheit beschlossen werden muß und in der die zu ändernden Artikel genau zu bezeichnen sind. Diese Resolution wurde noch kurz vor Schluß der ersten Legislaturperiode gefaßt⁵⁾. Die Benennung der zu revidierenden Artikel bewirkt, daß es bei einem angelaufenen Reformverfahren nicht mehr möglich ist, im gleichen Zuge andere Bestimmungen der Verfassung zur Änderung aufzunehmen, was gerade bei einem länger sich hinziehenden Reformvorhaben aus den Erkenntnissen des Verfahrens selber oder aus der veränderten Lage notwendig werden könnte.

Die Nationalversammlung hat im Rahmen der gefaßten Resolution einen Entwurf eines Änderungsgesetzes auszuarbeiten⁶⁾ und ihn im Verfahren gemäß Art. 90 in Verbindung mit Art. 20 zu beschließen. Das Revisionsgesetz muß dem Referendum unterworfen werden, es sei denn, daß es übereinstimmend von der Nationalversammlung und dem Rat der Republik mit Dreifünftel-Mehrheit beschlossen wird, oder daß, wenn über den neuen Wortlaut zwischen beiden Häusern keine Einigkeit besteht, die Nationalversammlung für ihre Fassung in der zweiten Lesung eine Zweidrittel-Mehrheit findet⁷⁾.

³⁾ Im folgenden sind mit Artikeln ohne Zusatz oder mit dem Zusatz „a. F.“ solche des Verfassungstextes vom 27. 10. 1946 gemeint. Den Artikeln der am 7. 12. 1954 revidierten Fassung ist „n. F.“ beigegefügt.

⁴⁾ Die nunmehr vollzogene Revision wurde gelegentlich als „réformette“, als Reförmchen, als unbefriedigende Umgehung der eigentlichen Verfassungsprobleme bezeichnet, die unverzüglich der Lösung zugeführt werden sollten. Dabei wird an eine grundsätzliche Änderung des Gesetzgebungsverfahrens gedacht, an dem evtl. der Wirtschaftsrat (als „dritte Kammer“, vgl. dazu diese Zeitschrift Bd. 14, S. 789 ff.) und die Versammlung der französischen Union beteiligt werden sollen.

⁵⁾ Vgl. J. O., Déb. Parl., Ass. Nat., 1950, besonders S. 8395; J. O., Déb. Parl., Conseil de la République, 1951, S. 220 ff. und 239 ff.

⁶⁾ Art. 90 Abs. 5 lautet: «... l'Assemblée Nationale élabore un projet de loi portant revision de la Constitution...».

⁷⁾ Gemäß Art. 90 Abs. 8 muß aber das Referendum ohne Rücksicht auf die Mehrheitsverhältnisse in der Nationalversammlung stets dann erfolgen, wenn die Existenz des Rates der Republik angetastet wird und dieser nicht zustimmt.

Da die das Reformverfahren einleitende Resolution noch in der ersten Legislaturperiode beschlossen worden war, wurde für das Parlament fraglich, ob, nachdem die Zusammensetzung beider Häuser⁸⁾ sich geändert hatte, die einmal gefaßte Resolution den Voraussetzungen des Art. 90 noch genüge oder ob erneuter Beschluß notwendig sei. Man fragte sich weiter, ob es zulässig sei, daß die Regierung eine Gesetzesvorlage über die Verfassungsreform einbringe, oder ob das Initiativrecht nach der klaren Fassung des Art. 90 nicht ausschließlich der Nationalversammlung zustehe⁹⁾. Die Regierung holte über diese Fragen ein Gutachten des Conseil d'Etat ein, der die Regierungsinitiative für zulässig erklärte¹⁰⁾. Bei der Behandlung in der Nationalversammlung stellte diese hierzu fest, daß der Conseil d'Etat keine Befugnis zur Verfassungsinterpretation und ein von ihm erstattetes Gutachten für das Parlament keine Wirkung habe¹¹⁾.

Aber alle Anfangsschwierigkeiten wurden überwunden; sicher nicht zuletzt deshalb, weil die Regierung und die Mehrheit der Parlamentarier sich über die Notwendigkeit der Revision wie auch darüber einig waren, daß es aus diesem Grunde zu keinem Referendum kommen dürfe, daß also unbedingt die erforderlichen parlamentarischen Mehrheiten gefunden werden müßten¹²⁾. Wäre das nicht gelungen, so hätte es mit ziemlicher Sicherheit das Ende der Reformbemühungen bedeutet. Denn die Verfassung sagt zwar ob, nicht aber wann das Referendum durchgeführt werden muß. Dadurch besteht die Möglichkeit, das eingeleitete Verfahren, das im Parlament zu

8) Art. 5: « Le Parlement se compose de l'Assemblée Nationale et du Conseil de la République ».

9) Der von der Nationalversammlung 1953 verhandelte Wortlaut der Revisionsbestimmungen war in einem gemeinsamen Ausschuß von Regierungsvertretern, Abgeordneten und Senatoren entstanden. Vgl. hierzu die Ausführungen von Robert Bruyneel, J. O., Déb. Parl., Ass. Nat., 1953, S. 3867.

10) Abgedruckt in der Revue du Droit Public et de la Science Politique en France et à l'Etranger, 1953, S. 171 f.

11) Vgl. J. O., Déb. Parl., Ass. Nat., 1953, S. 3598. Defos du Rau führte als Berichterstatter aus: « Le Conseil d'Etat a donné son avis ... au Gouvernement ... Il reste que, en raison même de leur caractère officieux, de tels avis ne sauraient s'imposer ni être imposables au Parlement ... que le Conseil d'Etat n'a pas reçu compétence pour interpréter la Constitution. Et c'est déjà violer la Constitution que d'en appeler ainsi et hors du Parlement à des avis du Conseil d'Etat ». Und weiter: « On est étonné que le Conseil d'Etat n'ait pas tiré, car il a dû les voir, les conséquences de sa thèse. Si vraiment s'imposait la référence au droit d'initiative législative du gouvernement, il faudrait pousser cette référence jusqu'au bout et admettre alors qu'un gouvernement pourrait, un jour, peser sur le débat constitutionnel en posant la question de confiance, si bien qu'on verrait des députés donner au pays une constitution, à leurs yeux injuste, fausse ou dangereuse, afin de ne pas renverser le gouvernement, pour toutes sortes d'autres raisons, peut-être très sérieuses, mais en tout cas étrangères au sujet en discussion ».

12) Vgl. Jean Legaret: La réforme de la Constitution (Revue Politique des Idées et des Institutions, 1954, S. 552 ff.).

keinem Ende gebracht werden kann, durch Unterlassen des Referendums abzubrechen. Dieser Abbruch wäre sehr wahrscheinlich einem Streit der öffentlichen Meinung über die »nur technische Reform«, von dem sich gerade die die Reform betreibenden politischen Richtungen nichts versprochen, vorgezogen worden.

Gegen die Absicht der Parlamentarier, das Referendum zu vermeiden, wurde kritisch bemerkt, daß sie offensichtlich meinten, besser als das Volk in seiner Gesamtheit die *volonté générale* bilden zu können, und daß sie sich als die eigentlichen Träger der Souveränität fühlten¹³⁾. Aber es besteht verfassungsrechtlich kein Zweifel, daß die Repräsentanten des Volkes alles tun können, um im Rahmen der ihnen aus der Verfassung zukommenden Kompetenzen selber ein Verfahren zum Abschluß zu bringen und um den Appell an das Volk mit all seinen Unwägbarkeiten zu vermeiden¹⁴⁾.

Ziel der nunmehr abgeschlossenen Revision ist es vor allem, das Gesetzgebungsverfahren neu zu ordnen und dabei das Verhältnis zwischen Nationalversammlung und Rat der Republik auszugleichen sowie die gefährlich gewordene »Instabilität« der Regierung zu überwinden. Zugleich soll der Einfluß extremer politischer Kräfte beschnitten werden.

Die Neuordnung des Gesetzgebungsverfahrens

Im ersten Verfassungsentwurf des Jahres 1946, dem das Volk nicht zustimmte, war das strenge Einkammerprinzip vorgesehen¹⁵⁾. Man sah im Senat der III. Republik ein Instrument zur Privilegierung gewisser Kreise der Bevölkerung, in der Einrichtung der zweiten Kammer überhaupt ein Rudiment aus der Zeit der Ablösung des Feudalstaates durch die parlamentarische Demokratie, das in der Zeit der staatsbürgerlichen Gleichheit keine Existenzberechtigung mehr habe. In der Verfassung vom 27. Oktober 1946 wurde dann zwar nicht der Senat, wohl aber das Prinzip der zweiten Kammer wiederhergestellt. Es lebt im neu entstandenen Rat der Republik weiter, zu dem die Mitglieder von den Abgeordneten der Nationalversammlung, den Generalräten und den Abgeordneten der »Conseils Municipaux« zu wählen sind¹⁶⁾.

¹³⁾ André Mathiot: La peur de referendum (Le Monde vom 29. 7. 1953).

¹⁴⁾ Wegen der besonderen Probleme bei der Durchführung eines Referendums vgl. Dietrich Schindler: Verfassungsrecht und soziale Struktur, 2. Aufl. Zürich 1944, S. 67/68.

¹⁵⁾ Abgedruckt in der Revue du Droit Public et de la Science Politique en France et à l'Étranger, 1946, S. 237 ff.

¹⁶⁾ Vgl. Loi n° 48-1471 du 23 septembre 1948, relative à l'élection des Conseillers de la République sowie décret n° 48-1478 du 24 septembre 1948, modifié par le décret n° 48-1622 du 16 octobre 1948, portant règlement d'administration publique pour l'application de la

Im Zuge der Auseinandersetzungen um die Verfassungsreform hat Maurice Duverger geltend gemacht, daß es sich auch beim Rat der Republik nur um eine anachronistische Standesvertretung der Agrarier handle, die in ihren Einflußmöglichkeiten nicht gestärkt werden dürfe, die es vielmehr zu beseitigen gelte¹⁷⁾. Tatsächlich wird auf Grund des Wahlverfahrens die Bevölkerung ländlicher Gemeinden und kleiner Städte bevorzugt, aber sicherlich hat man 1946 in der Gestalt des Rates der Republik keine Standesvertretung schaffen wollen. Daß man auf die zweite Kammer nicht überhaupt verzichtete, sondern sie zu einem Organ mit einer gewissen Eigenständigkeit im Gesetzgebungsverfahren ausbildete, hat seinen Grund vor allem darin, daß über oder neben der Nationalversammlung, abgesehen vom Volk selbst, keine wirksame Kontrollinstanz besteht. Die Teilung des Parlaments in Nationalversammlung und Rat der Republik sollte der sonst allmächtigen Nationalversammlung ein wenn auch schwaches parlamentarisches Gewicht entgegensetzen. Alle Gesetze, die in erster Lesung von der Nationalversammlung verabschiedet werden, müssen nach der Verfassung von 1946 dem Rat der Republik zur Stellungnahme zugeleitet werden. Ist er mit absoluter Mehrheit abweichender Meinung, bewirkt er durch sein Gutachten immerhin, daß das Gesetz durch die Nationalversammlung in ihrem Sinne nur dann durchgebracht werden kann, wenn sie in einer zweiten Lesung dafür im eigenen Hause die absolute Mehrheit findet¹⁸⁾.

Dieses Recht eines »bedingten Vetos« zur wirksamen Kontrolle der Nationalversammlung hatte der Senat nach den Verfassungsgesetzen von 1875 nicht. Damals bestand zwischen beiden Kammern die *navette*, das Hin- und Herschieben der Gesetzesvorlagen, bis man sich geeinigt hatte oder den Entwurf wegen der Aussichtslosigkeit einer Einigung nicht mehr weiter verfolgte. Der darin begründete schleppende Gang der Gesetzgebung in Frankreich war nicht zuletzt der Grund dafür, daß sich auch dort vor dem zweiten Weltkrieg die parlamentarische Demokratie immer mehr in einen Exekutivstaat umbildete.

Selbstverständlich hatte die *navette* auch ihre durchaus positive Seite. Konnte sich doch auf diese Weise die politische und fachliche Erfahrung der Senatoren unmittelbar auf das Gesetzgebungsverfahren auswirken. Es lag

loi n° 48-1471 du 23 septembre 1948 relative à l'élection des Conseillers de la République; abgedruckt in Conseil de la République, Règlement, Constitution, Lois organiques, 2° éd., Paris 1952.

¹⁷⁾ Maurice Duverger: Conseil de la République ou Chambre d'Agriculture? sowie: Le mythe du contrepois (Le Monde vom 22. 7. und 6. 9. 1953).

¹⁸⁾ Art. 20 Abs. 4 Satz 3: « En cas de rejet total ou partiel de ces amendements, le vote en seconde lecture de la loi a lieu au scrutin public, à la majorité absolue des membres composant l'Assemblée Nationale, lorsque le vote sur l'ensemble a été émis par le Conseil de la République dans les mêmes conditions ».

daher der Gedanke nahe, bei der Reform die Vorzüge der *navette* wieder herzustellen, ohne die Fehler zu übernehmen. Die Nationalversammlung glaubte dies zunächst durch die Beschränkung auf drei Hin- und Rückläufe und schließlich durch eine zeitliche Begrenzung der *navette* auf 100 Tage mit beliebiger Möglichkeit der Hin- und Rückläufe zu erreichen¹⁹⁾. Dabei sollte das bedingte Veto des Rates der Republik wegfallen; denn gerade dieses hatte sich für die Nationalversammlung als spürbares Hemmnis erwiesen, da es bei der Vielgestaltigkeit der Meinungen in der politischen Willensbildung recht schwer ist, ein Gesetz mit absoluter Mehrheit durchzubringen.

Der Rat der Republik war mit dieser Möglichkeit, die Nationalversammlung zu zwingen, eine absolute Mehrheit zu finden, zu einem echten Gegengewicht zur Nationalversammlung geworden²⁰⁾. Er war sich dieser Stellung auch stets bewußt²¹⁾.

Die Gefahr des Zeitverlustes durch die Einführung der *navette* sollte dadurch gebannt werden, daß nicht mehr alle Gesetzesvorlagen dem Rat der Republik zur gutachtlichen Äußerung zugehen. Die Nationalversammlung sollte vielmehr über die Frage der Mitwirkung der zweiten Kammer von Fall zu Fall entscheiden²²⁾. Dagegen ist aber von den Senatoren mit Recht eingewandt worden, daß das praktisch das Ende des Rates der Republik bedeuten würde²³⁾. Die Senatoren hatten aus ihren Reihen die Verfassungsreform nicht angeregt²⁴⁾, um aus der Gesetzgebung ausgeschaltet zu werden, sondern um in ihr ein größeres Gewicht zu erlangen. Solche Pläne konnten infolgedessen bei ihnen keinen Widerhall finden. Lange schien es daher so, als könne die Frage der Neuordnung des Gesetzgebungsverfahrens nicht gelöst werden. Aber schließlich fand sich für die Kompromißlösung des neuen

¹⁹⁾ Vgl. J. O., Déb. Parl., Ass. Nat., 1953, S. 3766 ff.

²⁰⁾ Vgl. die Auseinandersetzung des Senators Michel Debré mit Maurice Duverger in Le Monde vom 25. 7. 1953 (Conseil de la République ou Chambre d'Agriculture): «... il n'y a d'autre contrepoids en France que celui qui peut être établi à l'intérieur du Parlement, où il faut tout mettre, je veux dire le pouvoir et ses limites...».

²¹⁾ Kennzeichnend ist, daß in der Titulatur der Mitglieder des Rats der Republik an die Vorstellung vom alten Senat angeknüpft wird. Die Mitglieder nennen sich gemäß Art. 1 der Geschäftsordnung Senatoren. Die Bestimmung lautet: «Les membres du Conseil de la République portent le titre de 'Sénateurs, membres du Conseil de la République'».

²²⁾ Die zunächst vorgesehene Fassung lautete: «Le Conseil de la République examine, pour avis, les projets et propositions de loi dont il est saisi...» (Vgl. J. O., Déb. Parl., Ass. Nat., 1953, S. 3769).

²³⁾ Vgl. hierzu die Erklärungen verschiedener Senatoren in Le Monde vom 25. 7. 1953.

²⁴⁾ Die erste Anregung einer Verfassungsreform ging der Nationalversammlung schon 1949 aus den Reihen der Senatoren zu. Vgl. Georges Pernot: Vers un nouveau mode de confection des lois (Revue Politique, 1949, S. 151 ff.).

Art. 20 doch noch die nötige Mehrheit, wonach sich der Rat der Republik mit allen Gesetzesvorlagen zu befassen hat.

Der Rat der Republik hat aber sein bedingtes Vetorecht verloren²⁵⁾. Wenn eine Einigung über den Gesetzeswortlaut in beiden Kammern nicht erzielt wird, entscheidet die Nationalversammlung mit einfacher Mehrheit endgültig (Art. 26 Abs. 6 n. F.). Dennoch hat das neue Verfahren eine Stärkung des Einflusses der zweiten Kammer in der Gesetzgebung gebracht. Regierungsvorlagen können nunmehr, von einigen noch zu behandelnden Ausnahmen abgesehen, auch ihr zur ersten Lesung zugeleitet werden (Art. 14 Abs. 1 n. F.), wodurch eine rationellere Gesetzgebung durch Arbeitsteilung möglich sein wird. Gesetzesentwürfe der Senatoren sind nicht mehr ohne vorherige Beratung der Nationalversammlung zuzuleiten, wie es Art. 14

²⁵⁾ Art. 14 n. F.: « 1) Le président du conseil des ministres et les membres du Parlement ont l'initiative des lois. 2) Les projets de loi sont déposés sur le bureau de l'Assemblée nationale ou sur le bureau du Conseil de la République. Toutefois les projets de loi tendant à autoriser la ratification des traités prévus à l'article 27, les projets de loi budgétaire ou de finances et les projets comportant diminution de recettes ou création de dépenses doivent être déposés sur le bureau de l'Assemblée nationale. 3) Les propositions de loi formulées par les membres du Parlement sont déposées sur le bureau de la Chambre dont ils font partie, et transmises après adoption à l'autre Chambre. Les propositions de loi formulées par les membres du Conseil de la République ne sont pas recevables lorsqu'elles auraient pour conséquence une diminution de recettes ou une création de dépenses ».

Art. 20 n. F.: « 1) Tout projet ou proposition de loi est examiné successivement dans les deux Chambres du Parlement en vue de parvenir à l'adoption d'un texte identique. 2) A moins que le projet ou la proposition n'ait été examiné par lui en première lecture, le Conseil de la République se prononce au plus tard dans les deux mois qui suivent la transmission au texte adopté en première lecture par l'Assemblée nationale. 3) En ce qui concerne les textes budgétaires et la loi de finances, le délai imparti au Conseil de la République ne doit pas excéder le temps précédemment utilisé par l'Assemblée nationale pour leur examen et leur vote. En cas de procédure d'urgence déclarée par l'Assemblée nationale, le délai est le double de celui prévu pour les débats de l'Assemblée nationale par le règlement de celle-ci. 4) Si le Conseil de la République ne s'est pas prononcé dans les délais prévus aux précédents alinéas, la loi est en état d'être promulguée dans le texte voté par l'Assemblée nationale. 5) Si l'accord n'est pas intervenu, l'examen se poursuit devant chacune des deux Chambres. Après deux lectures par le Conseil de la République, chaque Chambre dispose, à cet effet, du délai utilisé par l'autre Chambre lors de la lecture précédente, sans que ce délai puisse être inférieur à sept jours ou à un jour pour les textes visés au troisième alinéa. 6) A défaut d'accord dans un délai de cent jours à compter de la transmission du texte au Conseil de la République pour deuxième lecture, ramené à un mois pour les textes budgétaires et la loi de finances et à quinze jours au cas de procédure applicable aux affaires urgentes, l'Assemblée nationale peut statuer définitivement en reprenant le dernier texte voté par elle ou en le modifiant par l'adoption d'un ou plusieurs des amendements proposés à ce texte par le Conseil de la République. 7) Si l'Assemblée nationale dépasse ou prolonge les délais d'examen dont elle dispose, le délai prévu pour l'accord des deux Chambres est augmenté d'autant. 8) Les délais prévus au présent article sont suspendus pendant les interruptions de session. Ils peuvent être prolongés par décision de l'Assemblée nationale. »

Abs. 3 wollte²⁶⁾, sondern zuerst im eigenen Haus zu behandeln (Art. 14 Abs. 2 n. F.). Wenn, was wohl der häufigste Fall bleiben wird, die erste Lesung durch die Nationalversammlung erfolgt, ist die Vorlage danach dem Rat der Republik zuzuleiten, der vom Zugang an zwei Monate Zeit hat, sich seinerseits damit zu befassen (Art. 20 Abs. 2 n. F.). Nur bei Finanzgesetzen und beim Budget gilt insofern eine Ausnahme, als der Rat der Republik bei ihnen nicht mehr Zeit in Anspruch nehmen darf, als die Nationalversammlung ihrerseits für die erste Lesung aufgewandt hat (Art. 20 Abs. 3 n. F.).

Außert sich der Rat der Republik in der ihm zur Verfügung stehenden Frist nicht (was kaum je der Fall sein wird), so gilt der Text der Nationalversammlung als endgültig beschlossen (Art. 20 Abs. 4). Faßt der Rat der Republik innerhalb der Frist einen mit dem der Nationalversammlung übereinstimmenden Beschluß, so wird der Text mit der Bekanntgabe dieses Beschlusses an die Nationalversammlung endgültig. Kommt der Rat der Republik zu einem abweichenden Ergebnis, dann hat sich die Nationalversammlung in einer zweiten Lesung erneut mit der Vorlage zu befassen und über die vom Rat der Republik gewollte Fassung zu beschließen (Art. 20 Abs. 5 n. F.). Wird diese gebilligt, so gilt sie als definitiver Wortlaut.

Wird in zweiter Lesung der Nationalversammlung keine Mehrheit für die Version des Rates der Republik gefunden, weil die Nationalversammlung auf ihrem Text beharrt oder einen neuen ausarbeitet, der nicht nur eine bloße Übernahme der Änderungswünsche des Rates der Republik bedeutet, dann beginnt die *navette*, um die während des Revisionsverfahrens so viel debattiert worden ist (Art. 20 Abs. 5, 6 n. F.).

Neu ist also, daß in diesem Stadium die Nationalversammlung nicht mehr in der Lage ist, ihren Willen sofort gegen den Rat der Republik durchzusetzen. Die Verfassung will jetzt vielmehr, daß sich die Gegensätze abschleifen und daß sich eine gemeinsame Ansicht beider Kammern herausbildet. Das soll dadurch erreicht werden, daß dann, wenn die zweite Lesung zu einer Neufassung oder zu einer Ablehnung der Meinung der Senatoren geführt hat, letztere sich erneut mit dem Willen der Abgeordneten auseinandersetzen haben. Die Zahl der auf diese Weise möglichen Hin- und Rückläufe zwischen beiden Kammern ist unbegrenzt. Jedoch unterscheidet sich das Verfahren insoweit von dem entsprechenden während der III. Republik, als jetzt grundsätzlich die zur Erzielung einer Übereinstimmung zur Verfügung stehende Zeit auf 100 Tage (Art. 20 Abs. 6 n. F.), für Finanz-

²⁶⁾ Gemäß Art. 20 der Geschäftsordnung des Rates der Republik wurde allerdings ein solcher Entwurf in der zuständigen Senatskommission beraten und mit deren Stellungnahme beim Büro der Nationalversammlung deponiert. Jedoch konnten der oder die Urheber des Entwurfs auch die Weiterleitung ohne Kommissionsberatung verlangen.

gesetze und das Budget auf einen Monat begrenzt ist. Soweit im Dringlichkeitsverfahren zu entscheiden ist, beträgt die Frist für die *navette* nur 14 Tage²⁷⁾.

Man glaubt, daß es so möglich sein müßte, zu einer Übereinstimmung zu kommen, ohne daß der Nachteil der zeitlich unbegrenzten Hin- und Rückläufe der Gesetzesvorlagen mit der Folge der Lähmung der Gesetzgebung wieder auferstehen könnte. Die Gefahr, daß die Nationalversammlung, die allein darüber zu entscheiden hat, ob es sich um einen Dringlichkeitsfall handelt, durch ständige Beschneidung der »Vergleichszeit« das Spiel unmöglich macht, ist bei der festgefüigten parlamentarischen Tradition Frankreichs kaum vorhanden. Sie wurde allerdings gesehen: so verlangten die Senatoren, daß Ratifikationsgesetze gemäß Art. 27 nicht im Dringlichkeitsverfahren beschlossen werden dürften, drangen aber damit nicht durch²⁸⁾. Kommt es im Zuge der *navette* innerhalb der zulässigen Zeit zu keiner Übereinstimmung beider Kammern, dann bestimmt die Nationalversammlung endgültig den Gesetzeswortlaut (Art. 20 Abs. 6 n. F.). Dabei ist sie nicht mehr wie bisher an den in erster Lesung von ihr beschlossenen Text gebunden und nur in der Lage, die Änderungen, die der Rat der Republik vorgeschlagen hat, unverändert zu übernehmen und insoweit vom eigenen Text abzuweichen. Sie kann nun sowohl zum Urtext zurückkehren als auch eine oder mehrere Änderungen, die der Rat der Republik vorgeschlagen hat, als Änderungen des eigenen Textes aufnehmen. Damit wird es künftig möglich sein, frei von der bisherigen Starrheit der Bindung an einmal beschlossene Texte²⁹⁾ die in der *navette* entwickelten guten Gedanken zur Sache in den endgültigen Wortlaut aufzunehmen, selbst wenn über die zu ordnende Materie in ihrer Gesamtheit keine abschließende Einigung der Kammern gefunden werden sollte.

Die Bedeutung einiger Verfahrensneuerungen in der Gesetzgebung dürfen aber nicht überschätzt werden. So etwa die, daß die Regierung künftig Gesetzesentwürfe zur ersten Lesung dem Rat der Republik zuleiten kann (Art. 14 Abs. 1 n. F.); denn bei der immer noch gegebenen starken politischen

²⁷⁾ Über das Dringlichkeitsverfahren vgl. Art. 20 und 61 ff. der Geschäftsordnung der Nationalversammlung, wegen der Möglichkeit der Fristverlängerung und der Wirkung von Sessionsunterbrechungen vgl. Art. 20 Abs. 7 und 8, a. a. O.

²⁸⁾ Vgl. hierzu Jean Lyret: *La réforme de la Constitution* (Revue Politique des Idées et des Institutions, 1954, S. 552 ff., besonders S. 557). Mendès-France wollte als Ministerpräsident zunächst die Ratifikationsgesetze zum Vertrag über die Europäische Verteidigungsgemeinschaft im Dringlichkeitsverfahren durchsetzen.

²⁹⁾ Das Maß der Bindung scheint auch den Abgeordneten nicht immer klar gewesen zu sein, denn der Berichterstatter wies in seiner Darlegung vor der Nationalversammlung nochmals besonders nachdrücklich darauf hin. Vgl. J. O., Déb. Parl., Ass. Nat., 1954, S. 5572 ff.

Abhängigkeit der Regierung von der Nationalversammlung wird diese meist gut daran tun, ihre Gesetzesentwürfe zuerst der Nationalversammlung zuzuleiten³⁰⁾. Dazu ist sie außerdem bei Ratifikationsgesetzen gemäß Art. 27, beim Budget und bei Finanzgesetzen auch nach Art. 14 Abs. 2 n.F. verpflichtet. Die immer noch stärkere Stellung der Nationalversammlung zeigt sich auch darin, daß in den Fällen, in denen die Regierung den Rat der Republik zuerst mit der Gesetzesvorlage befaßt und dieser zu einem negativen Beschluß kommt, die Vorlage dennoch der Nationalversammlung zugeleitet werden muß und daß es auch dann zur *navette* und zur schließlichen Annahme des Gesetzes durch die Nationalversammlung allein kommen kann, selbst wenn der Rat der Republik seine ablehnende Haltung nicht aufgeben sollte. Dagegen sind künftig Entwürfe aus den Reihen der Senatoren, die bereits im Rat der Republik scheitern, nicht mehr der Nationalversammlung zuzuleiten.

Der Wunsch der Senatoren, zu einer echten zweiten Kammer mit völliger Gleichberechtigung im Gesetzgebungsverfahren zu kommen³¹⁾, ist ohne Änderung des Art. 13 nicht erfüllbar. Ob die jetzt vollzogene Reform mit der Schranke dieses Artikels, demzufolge nur die Nationalversammlung das Gesetz zu beschließen hat, noch vereinbar ist, was gelegentlich bezweifelt wurde, bedarf keiner weiteren Erörterung. Denn selbst dann, wenn ein innerer Widerspruch bestünde, könnten sich daraus keine praktischen Folgen ergeben.

Ob der Rat der Republik gut daran getan hat, sein bedingtes Vetorecht gegen die *navette* einzutauschen, ist eine Frage, die nur aus der Gesetzgebungspraxis, aus der Erfahrung der nächsten Jahre beantwortet werden kann. Dabei wird sich auch zeigen müssen, ob die *navette* die Gesetzgebung nicht doch zu schwerfällig macht, daß sich also ein Nachteil einstellt, der den Vorteil des echten Meinungs-austausches zwischen beiden Kammern überwiegt. Denn daß die gefundene Lösung zur Beschleunigung des Gesetzgebungsverfahrens geeignet sei, haben selbst ihre entschiedensten Verfechter nicht behauptet. Bei der Wahl des nun eingeschlagenen Weges war wohl auch der Gedanke mitbestimmend, daß es künftig möglich sein werde, den Bereich der Regierung neu zu bestimmen und dabei auszuweiten. Wenn es

³⁰⁾ In Frankreich geht, wie auch in Deutschland, Italien, Großbritannien usw., die Gesetzesinitiative vor allem von der Regierung aus. Nach François Goguel: *Les Méthodes du Travail Parlementaire* (Revue Française de Science Politique, 1954, S. 674 ff.), gingen in Frankreich in der ersten Legislaturperiode nur rund 27% und bisher in der zweiten Legislaturperiode rund 29% der Gesetzesinitiativen vom Parlament aus.

³¹⁾ Vgl. z. B. dazu die Ausführungen des Senators und ehemaligen Justizministers Georges Pernot: *Après la revision de la Constitution. Le nouveau mode de confection des lois* (Revue Politique des Idées et des Institutions, 1935, S. 11 ff.).

gelänge, der Regierung einen größeren, vom Parlament unabhängigen Gestaltungsbereich zuzuweisen, könnte sich dieses auf die Grundsatzgesetzgebung beschränken, für die dann mehr Zeit zur Verfügung stünde. Die neuere Entwicklung hat in Frankreich Ansätze in dieser Richtung gebracht³²⁾. Ob sie aber weitergebildet werden können, kann nur die Zukunft lehren.

Die Überwindung der Regierungsinstabilität

Schon bei der Verfassunggebung des Jahres 1946 versuchte man, die Regierungsinstabilität, unter der die III. Republik in ihrer Spätzeit so sehr gelitten hatte, durch die Einführung des Amtes eines starken Ministerpräsidenten unter gleichzeitiger Schwächung der Stellung des Präsidenten der Republik zu überwinden³³⁾. Man glaubte, dann, wenn ein Ministerpräsident als Chef der Exekutive bei seiner Investitur die absolute Mehrheit erhalte und gleichzeitig die Freiheit habe, sich sein Kabinett ohne Mitwirkung des Parlaments zu bilden, sicher zu sein, daß er auf relative Dauer eine tragfähige Mehrheit im Parlament hinter sich habe. Der Sicherung des Bestandes der Regierung diene außerdem das Erfordernis der absoluten Mehrheit für die Vertrauensverweigerung (Art. 49) und für die Mißtrauenserklärung (Art. 50) sowie die Möglichkeit der Parlamentsauflösung unter den Voraussetzungen des Art. 51. Man glaubte, damit das organisatorisch Mögliche für die Regierungssicherung getan zu haben.

Aber die Regierungen der Zeit nach 1946 erwiesen sich als ähnlich »instabil«, wie es die der ausgehenden III. Republik waren. Wenn der vom Präsidenten der Republik nach den üblichen Vorbereitungen designierte Ministerpräsident die nach Art. 45 Abs. 3 erforderliche absolute Mehrheit für seine

³²⁾ Die theoretische Erörterung dieser Frage ist alt. Vgl. z. B. René Capitant: *La réforme du parlementarisme*, Paris 1934, S. 11: « Gouverner n'est plus agir dans le cadre des lois existantes, gouverner, c'est diriger cette législation elle-même, gouverner, en un mot, c'est légiférer... ». Vgl. auch Émile Giraud: *La crise dans la démocratie et le renforcement du pouvoir exécutif*, Paris 1938. Ein Versuch der Ausweitung der Regierungskompetenz war die geplante Verwaltungsreform der Regierung Pinay (1952), bei der die im Kompetenzbereich des Parlaments liegenden Materien aufgezählt wurden. Vgl. G. Maleville: *Observations sur la réforme administrative* (Recueil Dalloz, 1953, S. 57 ff.). Hierher gehört aber auch die angelaufene neue Ermächtigungspraxis. Vgl. André de Laubadère: *Les réformes administratives de 1953. Addendum au Traité élémentaire de droit administratif*, Paris 1954, S. 7 ff.

³³⁾ Nach den Verfassungsgesetzen von 1875 war der Präsident der Republik Chef der Exekutive. Zwar hatte sich die Stellung des Ministerpräsidenten im Laufe der Entwicklung herausgebildet, jedoch entsprach sie nicht der verfassungsrechtlichen Lage. Die Schaffung des selbständigen Amtes eines Ministerpräsidenten bedeutete also eine Schwächung des Präsidenten der Republik, die man aber durch eine Erhöhung seiner Autorität auszugleichen versuchte. Heute ist der Präsident der Republik zugleich Präsident der Französischen Union und des « Conseil supérieur de la magistrature ».

Person gefunden hatte, bestellte er sein Kabinett zwar nach der Verfassung in völliger Unabhängigkeit von der Nationalversammlung. Tatsächlich mußte er aber bei der ersten Vorstellung seiner Regierung mit Interpellationen wegen der von ihm gewählten und vom Präsidenten der Republik gemäß Art. 46 ernannten Minister rechnen. Dieser zweite Akt der Regierungsbildung (daher der Begriff der »doppelten Investitur«) zwang den Ministerpräsidenten, bei der Wahl seiner Mitarbeiter mit größter Vorsicht unter steter Beachtung des Willens der Gruppen des Parlaments zu verfahren, so daß sich die Kabinettsbildung Wochen hinziehen konnte³⁴⁾. Aber auch dann war der Bestand der Regierung noch nicht gesichert, da bei der Präsentation auf Grund von Interpellationen der Ministerpräsident die Vertrauensfrage zu stellen pflegte, über die dann unter Umständen das Kabinett fiel, ehe es irgendeine Tätigkeit entfalten konnte³⁵⁾.

Auch die Bestimmung des Art. 49, wonach nur eine absolute Mehrheit der Nationalversammlung das Vertrauen verweigern kann, brachte in der Praxis keine innere Festigung der Kabinette. Diese traten nämlich auch dann zurück, wenn zwar das Vertrauen nicht mit der verfassungsmäßigen Mehrheit verweigert wurde, aber auch das Gesetz, mit dem die Vertrauensfrage verbunden war, nicht durchging. Verfassungsrechtlich waren die Regierungen dann nicht zum Rücktritt gezwungen. Dennoch traten sie zurück, weil sie glaubten, ohne die von ihnen gewollte Maßnahme nicht auskommen zu können.

Während der Auseinandersetzungen um die schwebende Verfassungsreform wurde diese Praxis heftig kritisiert. Interessant ist die dabei vertretene Ansicht, daß dann, wenn das Vertrauen nicht verweigert werde, die Gesetzesvorlage aber auch keine Mehrheit finde, sie dennoch als beschlossen gelten müsse, da die politische Frage »Vertrauen oder Nichtvertrauen« schwerer wiege als die technische Frage des Gesetzesinhalts, so daß durch die Nichtverweigerung des Vertrauens das Gesetz mit durchgezogen werde. Der einer solchen Auffassung widersprechende Art. 49 der Geschäftsordnung sei relativ einfach zu ändern und deshalb eine Änderung des Gesetzgebungsverfahrens in der Verfassung mit dem Ziel der Sicherung des Bestandes der Regierungen nicht erforderlich³⁶⁾. Aber dabei wird verkannt, daß zwar die Vertrauensfrage nicht abstrakt gestellt werden kann, sondern nur im Zu-

³⁴⁾ Wegen der doppelten Investitur vgl. auch die Ausführungen von Gilbert-Jules als Berichterstatter vor dem Rat der République in J. O., Déb. Parl., Conseil de la République, 1954, S. 350.

³⁵⁾ Die Regierungen Schuman (1948) und Queuille wurden unmittelbar nach der Investitur gestürzt. Die Regierung Faure blieb 1950 nur 40 Tage im Amt.

³⁶⁾ Vgl. Emile Blamont: La Revision de la Constitution (Revue du Droit Public et de la Science Politique en France et à l'Étranger, 1953, S. 419 ff.).

sammenhang mit einer geplanten Maßnahme, beziehungsweise, bei der Investitur, mit einem politischen Programm, dennoch aber beide Entscheidungen unabhängig voneinander existieren und daß die Regierung dann, wenn sie bereits aus der Ablehnung der Gesetzesvorlage zu erkennen glaubt, daß sie sich nicht mehr auf eine sie tragende Mehrheit stützen kann, auch zurücktreten kann, wenn sie es an sich nach positivem Verfassungsrecht nicht müßte ³⁷⁾).

Der Fehler der Konstruktion liegt darin, daß für die Vertrauensverweigerung überhaupt die absolute Mehrheit gebraucht wird. Man wollte daher in den vorgeschlagenen neuen Textfassungen die einfache Mehrheit ausreichen lassen und so der Praxis gerecht werden. Zugleich sollte aber auch für die Investitur die einfache Mehrheit genügen, da sich ergeben hat, daß die absolute Mehrheit, zumal bei der Übung der doppelten Investitur, nur eine Erschwerung der Regierungsbildung bedeutet, ohne daß dem Kabinett dadurch eine größere innere Festigkeit zufallen würde. Nach der endgültigen Fassung stellt, zur Vermeidung der doppelten Investitur gemäß Art. 45 Abs. 2 n. F., der vom Präsidenten der Republik designierte Ministerpräsident bereits vor seiner Investitur die Ministerliste auf, die er dann der Nationalversammlung bei der Entwicklung seines politischen Programms zur Erlangung des Vertrauensvotums mitteilt. Seine Bestellung erfolgt dann nicht mehr durch absolute, sondern durch einfache Mehrheit ³⁸⁾).

Der Verzicht auf die absolute Mehrheit für die Investitur bringt die Möglichkeit, die für die Kabinettsbildung erforderliche Zeit erheblich abzukürzen, zumal künftig die Unwägbarkeit des zweiten Zuges der Investitur durch die sofortige Bekanntgabe der Ministerliste bei der Entwicklung des Programms der Regierungspolitik entfällt (Art. 45 Abs. 2 n. F.).

Dagegen ist das Verfahren bei der Vertrauensfrage nahezu unverändert geblieben ³⁹⁾). Die Frist, die zwischen dem Stellen der Vertrauensfrage und

³⁷⁾ Émile Blamont teilt a. a. O. mit, daß von 13 Regierungen seit dem Inkrafttreten der Verfassung von 1946 nur zweien das Vertrauen mit der erforderlichen absoluten Mehrheit verweigert wurde.

³⁸⁾ Art. 45 n. F.: « 1) Au début de chaque législature le président de la République, après les consultations d'usage, désigne le président du conseil. 2) Celui-ci choisit les membres de son cabinet et en fait connaître la liste à l'Assemblée nationale devant laquelle il se présente afin d'obtenir sa confiance sur le programme et la politique qu'il compte poursuivre, sauf cas de force majeure empêchant la réunion de l'Assemblée nationale. 3) Le vote a lieu au scrutin public et à la majorité simple. 4) Il en est de même au cours de la législature en cas de vacance de la présidence du conseil, sauf ce qui est dit à l'article 52. 5) Aucune crise ministérielle intervenant dans le délai de quinze jours de la nomination des ministres ne compte pour l'application de l'article 51 ».

³⁹⁾ Art. 49 n. F.: « 1) La question de confiance ne peut être posée qu'après délibération du conseil des ministres; elle ne peut l'être que par le président du conseil. 2) Le vote sur la question de confiance ne peut intervenir que vingt-quatre heures après qu'elle a été posée

der Abstimmung über sie verlaufen muß, wurde auf 24 Stunden festgesetzt und damit die Vorschrift des alten Art. 49 Abs. 2 aufgegeben, wonach ein freier Tag (*jour franc*)⁴⁰⁾ dazwischen zu liegen hatte. Die Verweigerung des Vertrauens bedarf aber nach wie vor absoluter Mehrheit. Jedoch ist abzu-sehen, daß es bei der alten Übung bleiben wird, wonach bei Verweigerung der geplanten Maßnahme, mit der die Vertrauensfrage verbunden war, das Gesamtkabinet zurücktritt. Es wäre allerdings denkbar, daß die Regie-rungen aus der Vorstellung heraus, auch ihrerseits das rechtlich Mögliche zur Vermeidung von Kabinettskrisen tun zu müssen, ihre Praxis ändern und auf den Rücktritt verzichten, wenn das Vertrauen nicht verweigert wurde, aber eine bestimmte Vorlage nicht durchgebracht werden konnte. Vielleicht glaubte deshalb insbesondere der Rat der Republik, trotz der Diskrepanz zwischen Praxis und Norm nicht auf das Erfordernis der absoluten Mehrheit für die Verweigerung des Vertrauens verzichten zu können⁴¹⁾. Überdies wird klargestellt, daß nicht durch jede noch so schwache Mehrheit erklärt werden kann, daß das politische Vertrauen in das Kabinet nicht mehr be-stehe. Zugleich wird aber auch der Regierung die Verantwortung für den Rücktritt zugeschoben, der ja nicht in der Automatik der Verfassung be-gründet ist.

Der Stärkung der Regierung dient mittelbar auch die Rückkehr zur Praxis der Schließung der Sitzungsperioden durch Dekret des Ministerpräsidenten, das im Kabinet beschlossen sein muß⁴²⁾. Durch Art. 9 der Verfassung von 1946 wurde der modernen parlamentarischen Entwicklung entsprechend das Prinzip der das volle Jahr dauernden Sitzungsperiode eingeführt. Bei einer Sitzungsunterbrechung hat gemäß Art. 53 der Geschäftsordnung der Na-

devant l'Assemblée. Il a lieu au scrutin public. 3) La confiance est refusée au cabinet à la majorité absolue des députés à l'Assemblée. 4) Ce refus entraîne la démission collective du cabinet ».

⁴⁰⁾ *Jour franc* ist die Zeitspanne von Mitternacht bis Mitternacht. Der Übergang auf 24 Stunden bedeutet also eine Abkürzung.

⁴¹⁾ Vgl. J. O., *Déb. Parl., Conseil de la République* 1954, S. 446. Saller: « Les situations de fait sont celles que nous avons connues depuis 1946. Un nombre suffisamment important de députés refuse la confiance et le Gouvernement, ne se sentant plus l'autorité morale nécessaire pour diriger les affaires du pays, se retire, bien qu'il n'y soit pas constitutionnellement obligé. Je ne vois pas véritablement où est l'illogisme de maintenir la majorité absolue dans les deux cas, puisque cette majorité a existé jusqu'à présent. L'illogisme serait plutôt dans la Constitution actuelle et non dans les amendements que nous avons présentés ».

⁴²⁾ Art. 9 n. F.: « 1) L'Assemblée nationale se réunit de plein droit en session ordinaire le premier mardi d'octobre. 2) Lorsque cette session a duré sept mois au moins, le président du conseil peut en prononcer la clôture par décret pris en conseil des ministres. Dans cette durée de sept mois ne sont pas comprises les interruptions de session. Sont considérées comme interruptions de session les ajournements de séance supérieurs à huit jours francs. 3) Le Conseil de la République siège en même temps que l'Assemblée nationale ».

tionalversammlung diese den Zeitpunkt ihres Wiederzusammentritts zu bestimmen. Die Auffassungsgegensätze in der Nationalversammlung hatten einmal bewirkt, daß keine Einigung über den Zeitpunkt des Wiederzusammentritts erzielbar war, so daß schon zur Verhinderung solcher Selbstlähmungen des Parlaments eine Neuordnung geboten war⁴³⁾. Die Nationalversammlung tritt nunmehr, und mit ihr der Rat der Republik (Art. 9 Abs. 3), jeweils am ersten Dienstag des Oktober jeden Jahres zu ordentlicher Sitzung zusammen. Wenn sie sieben Monate gedauert hat, kann sie durch Regierungsdekret geschlossen werden, wobei Unterbrechungen (alle Vertagungen von mehr als acht Tagen) nicht mitzurechnen sind.

Die Nationalversammlung kann außerhalb der ordentlichen Sitzungsperiode zu außerordentlichen Sitzungen einberufen werden, wobei die Schließung ebenfalls wieder durch Regierungsverordnung nach den für die ordentliche Sitzungsperiode geltenden Vorschriften erfolgen kann. Wenn die außerordentliche Sitzung durch die Mehrheit der Nationalversammlung oder durch ihr Büro einberufen worden ist, kann das Schließungsdekret nicht vor der Abwicklung der außerordentlichen Tagesordnung erlassen werden (Art. 12 Abs. 2)⁴⁴⁾.

Die Regierung kann sich also während der recht langen Zeitspanne von fünf Monaten der unmittelbaren Kontrolle des Parlaments durch Beendigung der Sitzungsperiode entziehen. Das ist besonders im Zusammenhang mit der wiedererstehenden Praxis der gesetzeskräftigen Verordnungen, aber auch mit der sich abzeichnenden Entwicklung zu einem allgemeinen größeren Eigengestaltungsbereich der Regierung beachtlich⁴⁵⁾. Zwar unterhält das Parlament nach wie vor sein ständiges Büro, das auch in den Parlamentsferien tätig bleibt und das in der Lage ist, die Nationalversammlung zu einer außerordentlichen Sitzung einzuberufen (Art. 12 n. F.); aber bei der Revision ist auch die Vorschrift des alten Art. 12 gefallen, nach dessen aus-

⁴³⁾ Im Herbst 1952 war die Nationalversammlung unfähig, den Zeitpunkt ihres Wiederzusammentretens gemäß Art. 53 ihrer Geschäftsordnung selbst zu bestimmen. Die Wiederberufung blieb daher ihrem Präsidenten überlassen. Vgl. B l a m o n t, a. a. O.

⁴⁴⁾ Art. 12 n. F.: « 1) Quand l'Assemblée nationale ne siège pas, son bureau peut convoquer le Parlement en session extraordinaire; le président de l'Assemblée nationale doit le faire à la demande du président du conseil des ministres ou à celle de la majorité des membres composant l'Assemblée nationale. 2) Le président du conseil prononce la clôture de la session extraordinaire dans les formes prévues à l'article 9. 3) Lorsque la session extraordinaire a lieu à la demande de la majorité de l'Assemblée nationale ou de son bureau, le décret de clôture ne peut être pris avant que le Parlement ait épuisé l'ordre du jour limité pour lequel il a été convoqué ».

⁴⁵⁾ Vgl. oben Anm. 32.

drücklicher Bestimmung das Büro außerhalb der Parlamentssitzungen die Tätigkeit der Regierung zu kontrollieren hatte⁴⁶⁾.

Eine mittelbare Stärkung der Regierung bedeutet schließlich auch die Neufassung des Art. 22, durch den die Immunität der Parlamentarier auf die Dauer der Sessionen jedenfalls im Grundsatz eingeschränkt worden ist⁴⁷⁾. So war die Rechtslage bereits in der Zeit der III. Republik, jedoch hatte man die Immunität 1946 wegen der das ganze Jahr dauernden Sessionen auf die gesamte Dauer des Mandats erstreckt. Die Regierung kann nun, wenn auch mit gewichtigen Einschränkungen, gegen straffällig gewordene Parlamentarier in den Sessionsferien wirksamer vorgehen als bisher.

Gegen diese Neuordnung des Immunitätsrechts haben sich vor allem die Kommunisten scharf gewehrt⁴⁸⁾. Sie vertraten die Ansicht, daß damit die Voraussetzungen für die Ausschaltung von Politikern geschaffen werden sollen, die der Regierung nicht genehm sind. Wieweit das richtig ist, soll im folgenden Abschnitt über die Versuche der Beschneidung des Einflusses radikaler Elemente noch kurz geprüft werden⁴⁹⁾.

Sind das alles aber Maßnahmen, um der Regierung wirklich einen festen Bestand zu geben? Das ist recht fraglich. Denn nichts spricht dafür, daß die Praxis der Regierungen, auch dann zurückzutreten, wenn ihnen das Vertrauen gar nicht verweigert worden ist, sie vielmehr nur mit einer geplanten Maßnahme nicht durchdringen können, sich in absehbarer Zeit ändert. Dem außenstehenden Beobachter ist es oft unverständlich, warum von der Möglichkeit, die Vertrauensfrage zu stellen, so häufig Gebrauch gemacht wird, nachdem doch die Erfahrung der Jahre seit dem Inkrafttreten der Verfassung von 1946 gezeigt hat, daß sie kein sonderlich gewichtiges Druckmittel auf das Parlament ist. Das System der Verfassung von 1946 hätte sich nur ent-

46) Art. 12 a. F.: « Quand l'Assemblée nationale ne siège pas, son bureau, contrôlant l'action du cabinet, peut convoquer le Parlement; ... ».

47) Art. 22 n. F.: « 1) Aucun membre du Parlement ne peut pendant la durée des sessions être poursuivi ou arrêté en matière criminelle ou correctionnelle qu'avec l'autorisation de la Chambre dont il fait partie, sauf le cas de flagrant délit. Tout parlementaire arrêté hors session peut voter par délégation tant que la Chambre dont il fait partie ne s'est pas prononcée sur la levée de son immunité parlementaire. Si elle ne s'est pas prononcée dans les trente jours qui suivront l'ouverture de la session, le parlementaire arrêté sera libéré de plein droit. 2) Sauf les cas de flagrant délit, de poursuites autorisées ou de condamnation définitive, aucun membre du Parlement ne peut, hors session, être arrêté qu'avec l'autorisation du bureau de la Chambre dont il fait partie. 3) La détention ou la poursuite d'un membre du Parlement est suspendue si la Chambre dont il fait partie le requiert ».

48) J. O., Déb. Parl., Ass. Nat., 1953, S. 3710 ff. u. dgl. Conseil d'État, 1954, S. 435 ff.

49) Außerhalb der Verfassung gehört zu den Maßnahmen mit der gleichen Zielsetzung das französische Wahlgesetz n° 51-519 vom 9. 5. 1951 zur Änderung des Wahlgesetzes zur Nationalversammlung n° 46-2151 vom 5. 10. 1946, Recueil Dalloz (Législation) 1951, S. 185.

fallen können, wenn die Regierungen ihrerseits bei der Vertrauensverweigerung von der im Art. 51 enthaltenen Möglichkeit der Parlamentsauflösung Gebrauch gemacht hätten⁵⁰⁾. Gemäß Art. 51, der unverändert fortgilt, kann der Präsident der Republik auf Grund eines im Ministerrat gefaßten Beschlusses, zu dem sich der Präsident der Nationalversammlung gutachtlich zu äußern hat, durch Dekret die Nationalversammlung auflösen und dadurch Neuwahlen herbeiführen, wenn es innerhalb von 18 Monaten zweimal zu Regierungskrisen wegen Vertrauensverweigerung (Art. 49) oder eines Mißtrauensvotums gekommen ist (Art. 50)⁵¹⁾.

Aber die Regierungen fielen ja gerade nicht über die formale Verweigerung des Vertrauens und schon gar nicht über einen Mißtrauensbeschluß. Auch künftig werden die Voraussetzungen des Art. 51 kaum je erfüllt sein, da man entgegen den ursprünglichen Absichten für die Verweigerung des Vertrauens nicht die einfache Mehrheit hat ausreichend sein lassen.

Man hat in Frankreich gelegentlich gemeint, daß die Anwendung des Art. 51 in der Praxis auch deshalb scheitere, selbst wenn je seine formalen Voraussetzungen erfüllt seien, weil in modernen Massen- und Großflächenstaaten die Tendenz bestehe, das Volk grundsätzlich nicht zur unmittelbaren Mitwirkung aufzurufen, wenn es sich irgendwie vermeiden läßt. Hinzu komme, daß Regierung und Parteien die Wahlkosten scheuen und zudem die Regierung und die Mittelparteien vor der im Fall der Auflösung der Nationalversammlung sich vollziehenden eigentümlichen Regierungsumbildung zurückschrecken.

Letztere Überlegung war auch Anlaß für die Neufassung des Art. 52⁵²⁾,

⁵⁰⁾ Art. 51: « 1) Si, au cours d'une même période de dix-huit mois, deux crises ministérielles surviennent dans les conditions prévues aux articles 49 et 50, la dissolution de l'Assemblée nationale pourra être décidée en Conseil des Ministres, après avis du Président de l'Assemblée. La dissolution sera prononcée, conformément à cette décision, par décret du Président de la République. 2) Les dispositions de l'alinéa précédent ne sont applicables qu'à l'expiration des dix-huit premiers mois de la législature ».

⁵¹⁾ Art. 50 wurde dadurch neugefaßt, daß für das Abstimmungsverfahren auf das für die Vertrauensfrage geltende verwiesen worden ist. Der Verzicht auf den *jour franc* bedeutet auch hier eine Verkürzung der notwendigen Frist zwischen Mißtrauensantrag und Abstimmung. Art. 50 lautet jetzt: « 1) Le vote par l'Assemblée nationale d'une motion de censure entraîne la démission collective du cabinet. 2) Le vote sur la motion de censure a lieu dans les mêmes conditions et les mêmes formes que le scrutin sur la question de confiance. 3) La motion de censure ne peut être adoptée qu'à la majorité absolue des députés à l'Assemblée ».

⁵²⁾ Art. 52 n. F.: « 1) En cas de dissolution, le cabinet reste en fonction. 2) Toutefois, si la dissolution a été précédée de l'adoption d'une motion de censure, le président de la République nomme le président de l'Assemblée nationale président du conseil et ministre de l'intérieur. 3) Les élections générales ont lieu vingt jours au moins, trente jours au plus, après la dissolution. 4) L'Assemblée nationale se réunit de plein droit le troisième jeudi qui suit son élection ».

wodurch aber mehr für die Beschneidung des extremistischen Einflusses als für die Festigung der Regierungen getan worden ist. Nur eine Neufassung des Art. 51 hätte wirklich etwas für die Regierungsstabilität bringen können, wenn aus ihm ein echtes Druckmittel in der Hand der Regierung auf die Nationalversammlung für den Fall des ungenügenden Zusammenspiels zwischen beiden Organen geworden wäre. In seiner gegenwärtigen Gestalt ist er das nicht. Seine Änderung wird daher auch schon jetzt als vordringliche Aufgabe des zweiten Revisionszuges bezeichnet.

Die Beschneidung des Einflusses extremistischer Kreise

Nach bisherigem Verfassungsrecht schieden im Falle der Parlamentsauflösung gemäß Art. 51 der Ministerpräsident und der Innenminister aus der Regierung aus, die im übrigen die Geschäfte weiterführte. Für den Ministerpräsidenten trat der Präsident der Nationalversammlung ein, der im Einvernehmen mit dem Büro der Nationalversammlung den Innenminister zur Ernennung durch den Präsidenten der Republik zu designieren hatte. Außerdem waren aus den in der Regierung nicht vertretenen parlamentarischen Gruppen in die Regierung Staatsminister zu berufen. Dadurch sollte sichergestellt werden, daß auch in der Zeit der Auflösung der Nationalversammlung alle politischen Gruppen auf die Geschicke unmittelbaren Einfluß nehmen können. Das bedeutete, daß auf diese Weise z. B. die in scharfer Opposition stehenden Kommunisten wieder in die Regierung kommen, aber auch bei der Wahl des Innenministers, der ja in einer inneren Spannungsperiode besonders wichtig ist, erheblichen Einfluß nehmen konnten.

Denn gemäß Art. 11 wählte jede Kammer ihr Büro so, daß die proportionale Vertretung der Gruppen darin gesichert war⁵³). Da die Designierung des neuen Innenministers nur im Einvernehmen (*en accord*) mit dem Büro der Nationalversammlung möglich sein sollte, konnten die extremen Gruppen auf Grund der ihrer Stärke in der Nationalversammlung entsprechenden Vertretung im Büro ihre politischen Wünsche dabei gewichtig geltend machen.

Diese Möglichkeiten sind nun durch die Neufassung der Art. 11 und 52 ausgeräumt⁵⁴). Im Falle der Auflösung der Nationalversammlung bleibt die

⁵³) Art. 11 Abs. 1 a. F.: « Chacune des deux Chambres élit son Bureau chaque année, au début de sa session, à la représentation proportionnelle des groupes ».

⁵⁴) Art. 11 n. F.: « 1) Chacune des deux Chambres élit son bureau chaque année au début de la session ordinaire et dans les conditions prévues par son règlement. 2) Lorsque les deux Chambres se réunissent pour l'élection du président de la République, leur bureau est celui de l'Assemblée nationale ».

Regierung in ihrem konkreten Bestand weiter mit der Wahrnehmung der Geschäfte betraut. Nur wenn die Auflösung wegen eines vorangegangenen Mißtrauensvotums gemäß Art. 50 erfolgt ist, scheiden der Ministerpräsident und der Innenminister aus der Regierung aus, und an ihre Stelle tritt der Präsident der Nationalversammlung. Minister aus den Gruppen, die an der Regierungsbildung nicht beteiligt sind, treten nicht mehr in die Regierung ein, so daß also oppositionelle Gruppen stets ausgeschaltet bleiben.

Durch die Änderung des Art. 12, der es nunmehr den Kammern überläßt, sich die Vorschriften über die Wahl ihres Büros in ihren Geschäftsordnungen selbst zu geben, wurde die Praxis der III. Republik wieder hergestellt. Man kann schon jetzt voraussehen, wie diese Vorschriften aussehen werden: die extremen Gruppen haben keine Aussicht mehr, im Büro ihrer Kammern vertreten zu sein. Dabei ist die Vertretung im Büro besonders der Nationalversammlung politisch durchaus wichtig. Denn wenn auch die ausdrückliche Kontrollaufgabe des Büros der Nationalversammlung gegenüber der Regierung ebenso wie die Mitwirkung bei der Designierung des Innenministers des Übergangskabinetts im Fall der Auflösung der Nationalversammlung verschwunden sind, ist die Vertretung im Büro schon deshalb für die Gruppen von Bedeutung, weil es nach Sessionsschluß gemäß Art. 12 Abs. 1 die Nationalversammlung zu einer außerordentlichen Session einberufen kann.

Während so den extremistischen Politikern recht erhebliche Schranken gesetzt worden sind, dürften sich für sie aus der Änderung des Immunitätsrechts weniger Folgen ergeben, als sie selbst bei den Parlamentsdebatten meinten. Die Änderung des Art. 22 ist mit größter Vorsicht vorgenommen worden, so daß Übergriffe der Regierung durch Verfolgung der Parlamentarier kaum möglich sein werden. Zwar kann jetzt die Regierung leichter als vorher in den Perioden zwischen den Sessionen Verfolgungsmaßnahmen gegen die dem Parlament angehörenden Politiker ergreifen, aber letztlich entscheidet über deren Geschick stets die Kammer, der die Betroffenen angehören. Wenn die Kammer mit der etwaigen Verhaftung nicht einverstanden ist, kann sie stets die Freilassung verlangen (Art. 22 Abs. 3). Wenn sie sich innerhalb von 30 Tagen nach Sessionseröffnung über die Aufhebung oder Nichtaufhebung der Immunität nicht einigen kann, ist der Verhaftete ebenfalls auf freien Fuß zu setzen (Art. 22 Abs. 1).

Rechtlich interessant ist die Bestimmung Art. 22 Abs. 1 Satz 2, wonach ein Parlamentarier, der etwa außerhalb einer Session verhaftet wird, sein Stimmrecht übertragen kann, solange sich seine Kammer noch nicht über die Aufhebung der Immunität geäußert hat. Eine solche Stimmrechtsübertragung kann allerdings nur in den ersten 30 Tagen nach Sessionseröffnung praktisch werden, wie sich aus Art. 22 Abs. 1 letzter Satz ergibt. Eine Stellvertretung

gab es auch bisher schon im Fall der offenen Abstimmung (*scrutin public*)⁵⁵). Irgendwelche Schwierigkeiten konnten sich dadurch nicht ergeben, da bei dieser durch die Abgabe von Stimmzetteln mit Namensangabe sich vollziehenden Abstimmung die Kontrolle leicht möglich war⁵⁶). Wie das aber bei den übrigen Abstimmungsformen möglich sein soll, ohne daß die Kontrolle äußerst erschwert oder die Geheimhaltung durchbrochen wird, ist eine offene Frage.

Der Belagerungszustand

Es bleibt schließlich die Ergänzung des Art. 7 zu erwähnen, durch dessen neuen Absatz 2 das Recht des Belagerungszustandes in der Verfassung verankert wurde⁵⁷). Bei der ersten Abstimmung war die Nationalversammlung einstimmig der Ansicht, daß es einer Regelung der Materie in der Verfassung nicht bedürfe⁵⁸). Nach dem vom Volk im Referendum abgelehnten Verfassungsentwurf vom 19. April 1946 sollte gemäß Titel XI Art. 121 und 122 (letzterer aber nur im Kriegsfall anwendbar) der Staatsnotstand durch ein Gesetz mit Zweidrittel-Mehrheit erklärt werden können⁵⁹). In der Oktober-Verfassung verzichtete man dann auf eine solche Vorschrift, die man auch in den Verfassungsgesetzen von 1875 nicht für erforderlich gehalten hatte. Nunmehr hat aber besonders der Rat der Republik geglaubt, das Staatsnotrecht auch in der Verfassung verankern zu müssen, so daß es zu der Vorschrift gekommen ist, nach der der Belagerungszustand gemäß den durch Gesetz vorgeschriebenen Bedingungen verhängt werden kann⁶⁰).

Da in Frankreich schon seit der Gesetzgebung des Jahres V (1797) unbestritten ist, daß der Belagerungszustand auch im Fall innerer Unruhen und nicht nur bei kriegerischen Verwicklungen verhängt werden kann (*état de siège politique* oder *état de siège fictif*), hat das Institut erhebliche innenpolitische Bedeutung⁶¹). Gerade wegen dieser Bedeutung konnte bisher die Verhängung des Belagerungszustandes grundsätzlich nur durch den Gesetzgeber selbst erfolgen. Nach dem jetzt noch geltenden Gesetz vom 9. August 1849, das durch Gesetze vom 3. April 1878 und vom 27. April 1916 geändert

⁵⁵) Vgl. Roger P i n t o : *Éléments de Droit Constitutionnel*, 2^e éd., Lille 1952, S. 448.

⁵⁶) Über die Abstimmungsverfahren vgl. Art. 74 ff. der Geschäftsordnung der Nationalversammlung.

⁵⁷) Art. 7 Abs. 2: « L'état de siège est déclaré dans les conditions prévues par la loi ».

⁵⁸) Vgl. J. O., *Déb. Parl., Ass. Nat.*, 1953, S. 3604 ff.

⁵⁹) Abgedruckt in der *Revue du Droit Public et de la Science Politique*, Vol. 52, 1946, S. 237 ff.

⁶⁰) Vgl. J. O., *Déb. Parl., Conseil de la République*, 1954, S. 349.

⁶¹) Vgl. Fritz M a n d r y : *Der Ausnahmezustand in Frankreich* (Beiträge zum ausländischen öffentlichen Recht und Völkerrecht, Heft 9, 1928, S. 9 ff.).

worden ist, kann zwar zwischen den Sessionen der Belagerungszustand auch durch Regierungsdekret verhängt werden, jedoch muß dann innerhalb von zwei Tagen das Parlament zusammentreten und selbst über seine Zulässigkeit entscheiden. Nach dem nunmehr eingefügten Abs. 2 des Art. 7 wäre auch ein Gesetz zulässig, durch das es der Regierung überlassen wird, beim Vorliegen bestimmter Voraussetzungen den Belagerungszustand zu verhängen, ohne daß es einer sofortigen Überprüfung durch das Parlament bedürfte. Vielleicht würde dann der Conseil d'Etat von seiner bisherigen Rechtsprechung, wonach die Verhängung des Belagerungszustandes als *acte de gouvernement* nicht seiner Nachprüfung unterliegt, abgehen und prüfen, ob die gesetzlichen Voraussetzungen tatsächlich erfüllt waren. Allerdings hätte das, da der Belagerungszustand sofort und nur eine beschränkte Zeit wirkt, nur geringe praktische Bedeutung.

Frankreich hat zwischen 1948 und 1950 Spannungen erlebt, die sich teilweise in lähmenden Streikaktionen entluden und die es sicher erscheinen lassen, daß bei künftigen ähnlichen Ereignissen eine Regierung zur Beschneidung der politischen Entfaltungsmöglichkeit extremistischer Gruppen von allen Vollmachten Gebrauch machen würde. Fraglich bleibt dabei, ob bis dahin ein die Bedingungen für die Verhängung des Belagerungszustandes präzisierendes und zugleich die Regierung ermächtigendes Gesetz ergangen sein wird. Nach der Präambel der Verfassung von 1946, deren Rechtsverbindlichkeit anerkannt wird, ist auch der Streik im Rahmen der Gesetze frei⁶²⁾. Auf ein den Streik regelndes Gesetz wartet man aber in Frankreich heute noch. Immerhin wurde mit Art. 7 Abs. 2 eine Möglichkeit des Staatsschutzes geschaffen, die so bisher nicht vorhanden war. Es liegt nun am Parlament, in welchem Umfang davon Gebrauch gemacht wird.

Ausblick

Man wird der vollzogenen Revision der französischen Verfassung nicht gerecht, wenn man sie nicht als einen ersten Schritt zu einem weitergehenden Umbau des französischen Staatsgefüges sieht. Bei den Verhandlungen wurde immer wieder betont, daß es sich zunächst um eine rein technische Änderung handle, aber es wurde damit der weitere Weg aufgeschlossen. In welche Richtung er führt, ist noch nicht abzusehen. Die Probleme der Rationalisierung der Gesetzgebung, der Stärkung der Exekutive und der Neutralisierung der politischen Kräfte im staatlichen Geschehen, die den Staat in seiner konkre-

⁶²⁾ « Le droit de grève s'exerce dans le cadre des lois qui le réglementent ».

ten Gestalt negieren, sind nicht gelöst und konnten im Zuge des ersten Schrittes auch nicht gelöst werden⁶³).

Aber beim zweiten Schritt wird wieder das Hindernis des Art. 90 zu überwinden sein, das sich in den vergangenen Jahren als stärker erwiesen hat, als seine Schöpfer es vielleicht wollten. Allerdings hat sich hier bereits ein Einbruch vollzogen. Art. 90 muß im Zusammenhang mit Art. 20 gesehen werden, auf den er verweist. Art. 20 wurde aber nun so geändert, daß man durchaus schon von einer vollzogenen ersten Wandlung des Systems der Verfassungsänderung sprechen kann. Ein Kompromiß zwischen den Meinungen beider Kammern wird leichter möglich und bei einem lange sich hinziehenden Verfahren auch die Umstellung auf neue Bedürfnisse im schwebenden Verfahren zulässig sein.

Bei den Verhandlungen um die Verfassungsreform hat Defos du Rau als Berichterstatter in der Nationalversammlung erklärt, daß Institutionen nicht an sich schlecht oder gut seien, daß es vielmehr darauf ankomme, welchen Gebrauch die Menschen von ihnen machen⁶⁴). Das ist sicher richtig, Tatsache ist aber auch, daß Institutionen so angelegt sein können, daß sie bei noch so gutem Willen der Beteiligten einen rationellen Funktionsablauf nicht möglich machen. Es kann also durch organisatorische Veränderungen auch im Staat manches erleichtert werden, wenn auch die staatsbürgerliche Gesinnung und die Bereitschaft, die vorhandenen Möglichkeiten vernünftig zu nutzen, aus dem Menschen selbst kommen muß⁶⁵).

⁶³) Offen sind vor allem auch noch die Fragen der eventuellen Umbildung des Wirtschaftsrates in eine 3. Kammer unter Vermeidung einer Wandlung Frankreichs in einen korporativen Staat und die Ausgestaltung des Rates der französischen Union in ein Unionsparlament mit Rechtsetzungsbefugnis in allen die Union in ihrer Gesamtheit angehenden Fragen.

⁶⁴) J. O., Déb. Parl., Ass. Nat., 1953, S. 3529.

⁶⁵) Für das Gelingen der Verfassungsreform hat sich Mendès-France als Ministerpräsident besonders eingesetzt. Während seiner Amtszeit wurde das Werk vollendet, jedoch wurde ihm unmittelbar danach aus anderem Anlaß von der Nationalversammlung das Vertrauen verweigert. Die Versuche einer Regierungsneubildung erfolgten bereits auf Grund der veränderten Verfassungslage. Es ergab sich dabei, daß das neue Verfahren künftig kaum zu einer Krisenverkürzung führen wird. Das Erstellen einer Ministerliste, die bei der Investitur akzeptiert wird, bereitet Schwierigkeiten, die den Vorteil, daß zur Investitur nur noch die einfache Mehrheit gebraucht wird, wieder ausgleichen. Immerhin bleibt die „zweite Investitur“ erspart.